Canadian Wheat Board
World Trade Organization (WTO)
Position

July 1999

Introduction

World trade is increasingly governed within the frameworks and rules established by international multilateral and bilateral trade agreements. These agreements greatly influence the well being of business entities, suppliers and ultimately the very economy of countries that are export oriented, such as Canada.

Trade in bulk grain and value added products from Western Canada generates substantial economic growth for all of Canada. Agriculture provides an engine for a variety of related industries, such as transportation and value-added processing industries. To this end, the Canadian Wheat Board (CWB) has developed the following recommendations with regard to principles and policy directions for the coming round of negotiations. The CWB has provided its comments relative to trade in wheat and barley.

This document addresses the primary areas of CWB concern to be discussed in the WTO, including, *Export Subsidies, Market Access, Domestic Support, State Trading Enterprises and Non-Tariff Barriers*.

Guiding Principles

The CWB would advocate that the following guiding principles be used by the Canadian government in developing its position in the next round of negotiations:

- The WTO must be reinforced as the primary avenue to negotiate and administer trading agreements and rules that lead to both freer and fairer trade.
- Bilateral and multilateral trade agreements must work together in an integrated fashion.
- Existing trade agreements need to be fully implemented and enforced to reflect both the spirit and the letter described in the rules.
- Further reductions in support programs must work to

bring about a level international playing field by reducing the disproportionate relationships currently in place.

- Future negotiated agreements must continue to ensure that Canada has the right to establish its own approach to marketing, including the CWB.
- In the WTO, the Sanitary and Phyto-Sanitary (SPS) rules are based on scientific principles of detection and safety. The SPS section of the WTO clearly spells out the scientific basis on which trade restrictions can or cannot be used to restrict trade. The Codex Alimentarious establishes the necessary criteria to ensure food safety in domestic as well as imported products. These rules have proven to be valuable in resolving trade disputes and must be upheld.
- Canada must act with the goal of improving the trading system for wheat and barley. This means freer, undistorted markets at all levels of production, distribution and trade. For grains, this requires a focus on eliminating export subsidies, working toward full de-coupling of domestic support, and also seeking a limit on domestic support.

Export Subsidies

Eliminate export subsidies completely and as quickly as possible

Uruguay Round reduction commitments for export subsidies are laid out in Article 9 of the Agreement on Agriculture in paragraph 2. (b) (iv):

> *the Member's budgetary outlays for export subsidies and the quantities benefiting from such subsidies, at the conclusion of the implementation period, are no greater than 64 per cent and 79 per cent of the 1986-1990 base period levels, respectively.*

In Canada, the Western Grain Transportation Act was deemed to be an export subsidy and Canada eliminated it effective August 1, 1995. As a result, Canada has exceeded the reduction requirements, whereas the EU appears inclined to utilize every last allowance for subsidies as long as possible.

The most direct distortions in the world wheat and barley trade arise from the use of export subsidies. The EU's

Agenda 2000 will result in lower export subsidies, but will not result in the complete removal of export subsidies. The U.S. has not used Export Enhancement Program (EEP) in any significant way since 1995, but the authority is maintained. The current Loan Deficiency Program (LDP) has acted as a price floor for U.S. farmers in this period of extremely low prices. A price floor serves as a de facto production subsidy. U.S. producers receive the floor price and continue to produce and export when world prices are below the loan rate. The U.S. treasury makes up the difference between the two prices.

Both EU intervention prices and U.S. LDPs result in producers receiving prices greater than those currently available from the world market and therefore distorting production to a level above what the world market dictates. While the Agenda 2000 reforms bring support prices down, they remain above the U.S. LDP level and above current world prices. Reforms must press on until export subsidies are no longer required in the EU.

Establish effective rules for officially-supported export credits

The Uruguay Round did not establish effective disciplines on export credit programs, but made a commitment to future work in this area (paragraph 2 of Article 10, Agreement on Agriculture):

> *Members undertake to work toward the development of internationally agreed disciplines to govern the provision of export credits, export credit guarantees or insurance programmes and, after agreement on such disciplines, to provide export credits, export credit guarantees or insurance programmes only in conformity therewith.*

Export credit rules have been discussed in international forums for almost 20 years, but little progress has been made. The CWB remains committed to negotiating an international agreement on officially-supported export credits that imposes real disciplines on exporting countries. An agreement should not merely institutionalize current practices (e.g. U.S. GSM-103 credit can have repayment terms of seven years). The CWB believes strongly that maximum repayment terms for wheat and barley should be as short as possible, and, in any case, not exceed the useful life of the product.

Establish rules for market promotion and food aid programs

The Uruguay Round Agreement on Agrticulture, Annex 2 lists the criteria for exemption of certain programs from reduction commitments. Paragraph 2. (f) mentions market promotion:

> *marketing and promotion services, including market information, advice and promotion relating to particular products but excluding expenditure for unspecified purposes that could be used by sellers to reduce their selling price or confer a direct economic benefit to purchasers*

Most exporting nations carry out some form or forms of market promotion. These programs are generally funded by governments or by producer check-offs or a sharing arrangement. Rules are required to govern these programs in order to prevent the use of government funds for the direct purpose of market share expansion. Current rules capture this, but should be clarified so that Canada's position is well understood with respect to our export promotion programs and tools.

Article 10 of the Agreement on Agriculture also addresses food aid issues in paragraph 4:

Members donors of international food aid shall ensure:

a. *that the provision of international food aid is not tied directly or indirectly to commercial exports of agricultural products to recipient countries;*
b. *that international food aid transactions, including bilateral food aid which is monetized, shall be carried out in accordance with the FAO "Principles of Surplus Disposal and Consultative Obligations", including, where appropriate, the system of Usual Marketing Requirements (UMRs); and*
c. *that such aid shall be provided to the extent possible in fully grant form or on terms no less concessional than those provided for in Article IV of the Food Aid Convention 1986.*

Food aid must not be used as a market-share expansion tool. The rules are intended to prevent exporting countries

from supplying food aid to markets that would otherwise be commercial (non-food-aid) markets. The "Usual Market Requirement" (UMR) in a food-aid-receiving country has been defined as a limit on legitimate food aid.

Market Access

Continue to press for clear and open access for wheat and barley

The Uruguay Round outcome resulted in tariffication of quota protection through tariff rate quotas (TRQ). The tariff rates were then subject to 36 per cent reduction on average, but only 15 per cent by tariff line (allowing some flexibility among commodities). Article 4 of the Agreement on Agriculture outlays the market access rules.

Many members have expressed disappointment with the result of Uruguay Round access commitments. Many nations exercised their liberty in the administration of their commitments to the dismay of others.

Market access must continue to increase towards the ultimate goal of full access. In working towards this goal, Canada must strive to ensure the rules of access do not discriminate between supplying countries, competing products or primary and processed forms of a product. Efforts to expedite market access must be considered.

Domestic Support

Domestic Support must be fully decoupled and should be capped

The Uruguay Round commitments for domestic support include reductions to the Aggregate Measure of Support (AMS). Amber support (commodity-specific) is subject to AMS reduction with the exception that it is not included if below a "de minimus" level of five per cent of the production value of the commodity. Green box support is exempt from reductions, as is blue box support. Article 6 of the Agreement on Agriculture addresses domestic support commitments.

The Uruguay Round has not resulted in lower domestic support for grains. The green box includes subsidies that are decoupled from production and exempt from reduction commitments. The U.S. has been increasing its use of green box support. The EU Agenda 2000 lowers

intervention prices, but increases blue box area payments (these payments do not qualify as green box since they require planting of a crop). Although blue box subsidies are not fully decoupled from production, they were exempted from reduction commitments. This category of support should face reduction commitments. Finally, although decoupled green box programs do not directly distort production, significantly large payments tend to encourage further investment in agriculture resulting in sustained over-production.

In addition, the use of crop insurance and safety net programs can have production and trade distorting effects, particularly in commodity-specific programs (e.g. the U.S. Crop Revenue Coverage program is expected to significantly distort durum plantings this year). However, these types of programs can have minimal effects on production and trade if they are set up and administered with this as a goal.

In short, future agreements must work toward the eventual goal of elimination of all trade-distorting programs and a cap on green box expenditures should be established. In the pursuit of this goal, Canada must clarify the definitions of green box support and amber "de minimus" support with regards to safety net and crop insurance programs to ensure compliance both in Canada and in competing export nations.

State Trading Enterprises

Reinforce State Trading Enterprises as legitimate commercial enterprises

The Uruguay Round did not alter the disciplines already in place for state trading enterprises that are spelled out in Article XVII of GATT 1994. The notification questionnaire has been recently revised. Canada has provided notification to the WTO that the CWB is a state trading enterprise. The notification requirements provide an understanding of how a state trading enterprise (STE) operates and show that trading is based on commercial considerations. It is important to recognize that the U.S. notifies the Commodity Credit Corporation as an STE, but the EU has never notified the European Commission as an STE.

The objection to STEs and specifically the CWB has thus far been based on hypothetical grounds and unproven

allegations of non-commercial sales behavior. The CWB has undergone repeated investigations by the U.S. and has been shown to operate within trading rules each time.

Non-Tariff Barriers

Promote the elimination of non-tariff barriers that are based on phyto-sanitary criteria, but without scientific and technical merit

The Uruguay Round emphasized the requirement that phyto-sanitary concerns must be based on scientific criteria. The Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures addresses these areas. This agreement must be strengthened and enforced to ensure non-tariff barriers without scientific and technical merit are not used to restrict trade.

Trade issues relating to agricultural products derived from biotechnology must be dealt through the WTO

Comprehensive dispute settlement procedures must be established to address unfair trade restrictions placed on products developed using biotechnology. Biotechnology trade issues and risk assessment must be dealt with on the basis of scientific fact. Labeling of food products containing ingredients derived from plants or animals developed through biotechnology must be science based health criteria. The Bio-Safety Protocol[1] must not supercede the WTO.

---

[1] The Bio-Safety Protocol is being negotiated (most recently in Cartagena, Columbia in February, 1999.) in an attempt to establish rules for the trans-boundary movement of Living Modified Organisms (LMOs). The Bio-Safety Protocol's focus is to protect global bio-diversity. There are numerous countries that have taken the position that the Bio-Safety Protocol should supercede the WTO.

Questions? Comments? E-Mail:
questions@cwb.ca

The Canadian Wheat Board
Prairie strong, worldwide

© January 1, 1997. The Canadian Wheat Board.
All rights reserved.

La Commission canadienne du blé : Position à l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC)

juillet 1999

Introduction

Les échanges mondiaux relèvent de plus en plus des structures et régimes mis en place par les accords commerciaux, bilatéraux et multilatéraux. Ces accords déterminent en grande partie le bien-être des entités commerciales, fournisseurs et, en dernière analyse, la bonne santé économique des pays qui, comme le Canada, sont axés sur l'exportation.

La vente de grain en vrac et d'autres produits à valeur ajoutée en provenance de l'Ouest canadien contribue de façon significative à la croissance économique du Canada tout entier. L'agriculture sert de locomotive à un ensemble d'industries dérivées : transport et industries de transformation. C'est dans ce sens que la Commission canadienne du blé (CCB) a développé les recommandations suivantes en matière de principes et orientations à l'occasion des prochaines négociations. Les propositions de la CCB portent sur le commerce du blé et de l'orge.

Ces recommandations ont trait principalement aux champs d'intérêt de la CCB tels qu'ils seront abordés lors des négociations de l'OMC, et notamment les subventions aux exportations, l'accès aux marchés, les mesures de soutien domestique, les entreprises commerciales d'état et les barrières non tarifaires.

Principes directeurs.

La CCB recommande l'utilisation par les représentants du gouvernement canadien des principes suivants :

- Renforcer les rouages de l'OMC de sorte qu'elle devienne le principal forum de négociation et d'administration des accords commerciaux pour des échanges plus libres et plus équitables.
- Les accords de commerce bilatéraux et les accords de commerce multilatéraux devraient participer d'une même logique et être intégrés de façon à ne pas se contredire.
- Les accords de commerce déjà conclus devraient être appliqués dans leur intégralité pour que s'opèrent convenablement l'esprit et la lettre de ces accords.

- Toutes réductions aux programmes de subventions doivent tendre à aplanir la scène des échanges internationaux et diminuer la part disproportionnée des relations en place.
- Toutes futures ententes doivent garantir le maintien du droit du Canada, y compris de la CCB, à établir sa propre politique commerciale.
- Les règlements sanitaires et phytosanitaires (RSP) en vigueur à l'OMC sont régis par des normes scientifiques en matière de détection et de sécurité. Le chapitre de l'OMC relatif à ces règlements définit sans ambiguité les bases scientifiques qui peuvent être utilisées à l'embargo commercial de tel ou tel produit. Un *codex alimentarius* détermine les critères indispensables à la sécurité des produits alimentaires tant sur le marché domestique qu'à l'importation. Ces règlements ont prouvé leur légitimité dans la résolution de différends commerciaux et doivent être maintenus.
- Le gouvernement du Canada doit agir dans le sens d'une amélioration du système de commercialisation du blé et de l'orge, c'est à dire dans le sens de marchés plus libres et sans distorsions à tous les niveaux de la production, de la distribution et de la commercialisation. En ce qui a trait au commerce du grain, cette libéralisation se traduit par une élimination des subventions aux exportations, par des efforts envers un découplage des programmes de subventions domestiques à la production et par la recherche d'une politique de plafonnement de ces mesures nationales de subventions.

Subventions à l'exportation

Pour l'abolition définitive de toutes subventions à l'exportation dans les plus brefs délais

Le paragraphe 2 (b) (iv) de l'article 9 de l'Accord -Échanges de produits agricoles - définit les engagements en faveur d'une réduction des subventions à l'exportation tels que formulés / Uruguay Round.

En ce qui concerne le Canada, la *Loi sur le transport du grain de l'Ouest* était considérée comme une subvention à l'exportation et de fait elle était abrogée dès le 1er août 1995. Résultat : le Canada a fait plus que répondre aux exigences de limitation des subventions aux exportations, alors que l'Union Européenne semble encline à prolonger aussi longtemps que possible toutes provisions à titre de subventions.

Les plus patentes distorsions au commerce mondial du blé et de l'orge résultent des subventions accordées aux exportations.

L'agenda 2000 de l'Union Européenne (UE) comporte bien des réductions de ces subventions, mais ne comporte pas leur systématique abolition. Quant aux États-Unis, ils n'ont pas utilisé leur programme EEP depuis 1995, mais le programme existe toujours en principe. Les producteurs américains bénéficient en outre d'un prix plancher ((*LDP)* durant cette période de prix extrêmement bas. Or ce prix-plancher fonctionne exactement comme une subvention. Le producteur américain touche un prix-plancher et continue de produire et d'exporter même lorsque les prix sont en dessous du taux de prêt. C'est le trésor américain qui assure la différence entre les deux prix.

Il s'en suit que les interventions accordées par l'UE d'une part et les prix-planchers aux États-Unis d'autre part font que les producteurs touchent des prix supérieurs aux cours mondiaux et entraînent une distorsion de la production à des taux supérieurs aux lois du marché mondial. Si les réformes à l'agenda 2000 comportent des réductions aux taux de subventions, celles-ci demeurent au dessus du taux des prix planchers aux États-Unis et au dessus des cours mondiaux. Il faudra maintenir les réformes jusqu'à ce que les subventions deviennent inutiles au sein de l'UE.

Définir des directives efficaces en matière de crédits officiels à l'exportation

Les conclusions de l'Uruguay Round ne définissent pas de véritables règles en matière de programmes de crédit à l'exportation, mais comportent toutefois un engagement à travailler dans ce sens (parag. 2, article 10, Accord sur les produits agricoles).

Voilà 20 ans que la question des crédits aux exportations est traitée à différents forums internationaux, mais relativement peu de progrès ont été enregistrés. La CCB maintient son engagement à négocier un accord international régissant les crédits consentis à l'exportation qui impose de véritables contraintes aux pays exportateurs. Un accord ne doit pas simplement sanctionner les pratiques en usage. La CCB considère que les délais de remboursement de livraisons de blé et d'orge devraient être aussi brefs que possible et en aucun cas ne devraient dépasser la durée de vie du produit.

Définir les règles applicables à la promotion commerciale et aux programmes d'aide alimentaire

L'Annexe # 2 de l'Accord sur les produits agricoles définit les critères d'exemption de certains programmes.

Il est clair que la plupart des pays exportateurs assurent la promotion de leurs produits d'une façon ou d'une autre. C'est habituellement le gouvernement du pays qui finance ces mesures, à

moins que ne soit mis en place un système de prélèvements / contributions à la source ou autre forme de co-financement. Il faut des règles en l'occurrence de sorte que le gouvernement ne soit pas directement impliqué dans le financement de l'accroissement de la part de marché. Certes, les règlements font état de cette réserve, mais il faudrait que ces règlements soient mieux compris pour que soient mieux perçus la position du Canada, ses programmes d'aide à l'exportation et les outils mis en place.

L'article 10 de cet Accord sur les produits agricoles porte plus spécialement sur les programmes d'aide alimentaire.

Les donateurs d'aide alimentaire internationale devront veiller à ce que :

a. *la prestation d'aide alimentaire à un pays étranger ne soit pas liée, directement ou indirectement, à l'exportation commerciale de produits agricoles aux pays bénéficiaires;*
b. *les transactions portant sur l'aide alimentaire, y compris toutes transactions bilatérales monnayées, respectent le principe de la FAO sur les surplus et obligations connexes, y compris, le cas échéant, les Exigences Courantes du Marché (ECM); et*
c. *dans toute la mesure du possible, l'aide en question ne soit consentie que sous forme d'octroi ou en termes qui ne soient pas moins concessifs que les dispositions prévues à la Convention relative à l'aide alimentaire, art. IV (1986).*

L'aide alimentaire ne doit en aucun cas être utilisée comme levier d'accroissement de la part de marché. Ces règlements sont prévus de façon à empêcher que les pays exportateurs ne fournissent une aide alimentaire sur des marchés qui constitueraient des débouchés commerciaux. Les ECM (Exigences Courantes du Marché) sont conçues relativement à chaque pays bénéficiaire pour limiter les tonnages qui qualifient légitimement à titre d'aide alimentaire.

Accès au marché

Maintenir la pression pour que les marchés du blé et de l'orge restent ouverts et accessibles

Les résolutions de l'Uruguay Round ont donné naissance à des contingents tarifaires, c'est-à-dire à une protection de la tarification des quotas. En moyenne, ces tarifs subissaient alors une réduction de 36 pour 100 en moyenne, mais de 15 pour 100 seulement par ligne tarifaire (pour permettre quelque souplesse d'une matière

première à l'autre). Les dispositions d'accès aux marchés sont énoncées à l'article 4 de l'Accord sur les produits agricoles.

Les engagements de l'Uruguay Round n'ont pas fait l'unanimité. Nombreux sont les pays à négliger leurs engagements – au dam des autres pays.

Les conditions d'accès aux marchés doivent s'améliorer jusqu'à ce que soit atteint l'objectif d'un accès sans entraves. Pour réaliser cet objectif, le Canada doit veiller à ce que les règlements ne se traduisent pas par quelque forme de discrimination entre pays producteurs, entre produits en concurrence ou entre produits de base ou produits dérivés. Tous les efforts nécessaires à la facilitation de l'accès aux marchés doivent être envisagés.

Mesures de soutien domestique

Les programmes de soutien domestique doivent être totalement découplées et plafonnées.

Les engagements pris dans le cadre de l'Uruguay Round en matière de soutien domestique prévoient des réductions aux Mesures Globales de Soutien (MGS). Les mesures de soutien par matière première sont plafonnées, à l'exception des contributions inférieures à 5 pour 100 de prix de revient du produit en question (clause « de minimus »). Voir l'article 6 de l'Accord sur les produits agricoles pour un synopsis des engagements en matière de soutien domestique.

Les discussions de l'Uruguay Round n'ont pas abouti à une limitation du soutien domestique global pour les grains. Les dispositions « boîte verte » prévoient une série de subventions découplées du prix de revient à la production. et sont exclues de tous engagements à la limitation des subventions en tant que telles. Les États-Unis ont accéléré le rythme de leur recours à cette formule. L'Agenda 2000 de l'Union Européenne prévoit une réduction des prix dits d'intervention, mais en même temps prévoit une augmentation des paiements dits de la « boîte bleue » - ces paiements ne rentrent pas dans la catégorie des subventions « boîte verte », étant donné qu'ils sous-entendent qu'une récolte a été plantée. Bien que les subventions « boîte bleue » ne soient pas entièrement découplées de la production, elles ont été exemptées des engagements de réduction globale des subventions. –Cette forme de soutien devrait être astreinte aux engagements de réduction. Ceci dit, bien que les programmes « boîte verte » en découplement n'entraînent pas de véritables distorsions à la production, plus les paiements sont importants et plus ils encouragent des investissements en agriculture, qui font boule de neige et favorisent la sur-production.

Enfin, il est bien certain que les différentes formes d'assurance des récoltes et / ou de sécurisation du revenu sont susceptibles d'influer sur le cours de la production et des échanges – surtout lorsqu'il s'agit de programmes destinés à soutenir certaines matières premières. Ainsi du programme de garantie des revenus aux États-Unis, dont l'influence se fera sentir sur la surface plantée en blé dur. Mais si la constitution de ces programmes et leur administration comportait cet objectif, leur impact en termes de distorsions à la production et sur les échanges serait d'autant réduit.

En bref, les accords à signer dans les années à venir devront viser à l'élimination de tous les programmes qui tendent à introduire des distorsions, quelles qu'elles soient, aux échanges commerciaux et comporter un plafond à toutes les formes de subventions de type « boîte verte ». À cette fin, le Canada se devra de clarifier les définitions de ces programmes d'assurance ou de protection des revenus, de façon à ce que leurs applications soient conformes au Canada et dans l'ensemble des pays exportateurs.

Entreprises commerciales d'état

Réaffirmer la légitimité des Entreprises Commerciales d'État (ECE)

L'Uruguay Round n'a rien changé aux critères définissant les entreprises commerciales d'état figurant à l'article XIX du GATT (1994). Mais le questionnaire d'identification a été modifié. Le Canada a conséquemment informé l'OMC que la CCB était bien une ECE. Le questionnaire permet de déterminer de quelle manière fonctionne telle ou telle ECE et de prouver que les pratiques constituent bien des activités commerciales. Il est important de constater que les États-Unis ont bien informé la *Commodity Credit Corporation* étaient une ECE, mais qu'il n'en est pas de même de l'Union Européenne.

L'objection principale aux ECE en général et à la CCB en particulier repose sur des hypothèses et sur des allégations infondées intimant qu'elle négocierait ses ventes sur des bases non commerciales. À plusieurs reprises, les États-Unis ont soumis la CCB à des investigations, mais sans autre résultat que de confirmer la légitimité des pratiques commerciales de la CCB.

Barrières non tarifaires

Promouvoir l'élimination de toutes barrières non tarifaires sur la base de critères phytosanitaires sans validation scientifique ou technique

Les discussions de l'Uruguay Round ont insisté sur la nécessité de critères scientifiques à toutes considérations phytosanitaires. Ces recommandations figurent à l'Accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires. Cet Accord doit être renforcé et appliqué de sorte que les barrières non tarifaires sans mérite scientifique ou technique ne puissent pas entraver les échanges commerciaux.

L'OMC devra arbitrer les différends commerciaux concernant tous produits agricoles dérivés de méthodes biotechnologiques.

Des procédures systématiques de résolution des différends devront être établies pour que les produits dérivés de méthodes biotechnologiques ne fassent pas l'objet de restrictions commerciales inéquitables. Les questions d'échanges de produits biotechnologiques et les études de risques doivent être abordées sur des bases scientifiques. L'étiquetage des produits alimentaires contenant des ingrédients d'origine animale ou végétale biotechnologique devra répondre à des préoccupations sanitaires à caractère scientifique. Le Protocole sur la biosécurité [1] ne devrait pas se substituer à l'OMC.

---

[1] Le Protocole sur la biosécurité est en cours de négociations (Cartagène, Colombie – février 1999) visant à établir les règlements qui régiraient le mouvement trans-frontalier d'organismes vivants modifiés (OVM). L'ambition du Protocole consiste à préserver la diversité des espèces dans l'environnement. Plusieurs pays se sont exprimés dans le sens d'une priorité de ce protocole sur toutes résolutions de l'OMC.

Retour au début de la page

La Commission canadienne du blé
la force des Prairies dans le monde

Questions? Remarques? E-Mail:
questions@cwb.ca

© 1er janvier 1997. La Commission canadienne du blé. Tous droits réservés